

Наташа М. Томић \*

## ОДГОВОРНОСТ И ЕФИКАСНОСТ ИНСПЕКТОРА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ<sup>1</sup>

*Човек је велики у својим намерама, али је слаб у њиховом сировођењу. У њој лежи наша беда и наша љујкоси.*

Е. М. Ремарк

### УВОД

Још у старој Кини истицана је потреба правилног управљања бирањем часних и способних јавних службеника, а време је показало да је општи предуслов да службеници у управи заиста понесу и одрже атрибут часних и способних ако поред личних квалитета и радних способности, доследно испуњавају своје обавезе и одговарају за своје поступке.

Код инспекцијског надзора тежња за одговорношћу је далеко наглашенија и један је од његових примарних циљева, док је код друга два облика управног надзора (надзора над законитошћу рада и надзора над законитошћу аката) у првом реду жеља за јединственосту деловања службе, унапређењем и успешносту рада организационо-функционалне целине и слично, док је одговорност, иако присутна, ипак у другом плану, или само последичног карактера.<sup>2</sup> Инспекцијски надзор не занимају организационо-кадровска или друга питања која су од битног значаја за побољшање рада и успешност пословања надзираног објекта, већ, пре свега поступање и понашање у складу са законом.

---

\* Мр Наташа М. Томић, асистент Универзитета у Београду.

1 Рад награђен на Конкурсу за наградне темате из фонда проф. др Николе Стјепановића допуњен актуелним прописима и литературом.

2 Упоредити: Влатковић М., „Управни надзор у правном систему Републике Србије“, *Службени гласник*, Београд, 1997, страна 243.

У федеративним државним уређењима систем инспекцијског надзора по правилу је мање централизован и постоји велика самосталност инспекција. У правном систему Савезне Републике Југославије, инспекцијске службе формирале су се на два основна начина: 1) на савезном нивоу, као централни државни органи управе у саставу министарства, са или без сопствених подручних органа (нпр. Савезни управни инспекторат и др); и 2) на републичком нивоу, као унутрашње организационе јединице одговарајућих министарстава, специјализоване за вршење инспекцијских послова у седишту, или ван седишта органа (у округу). Поједини послови инспекцијског надзора законом се могу поверити инспекцијским органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина.

Послове инспекције обављају министарства преко инспектора, односно других овлашћених лица. Марковић Р. наводи као једно од општих обележја да послове инспекцијског надзора извршавају специјализовани субјекти, посебно квалификовани за предузимање битних активности у току поступка надзора и то примењујући посебне методе – инспекцијских прегледа, по чему се инспекцијски надзор разликује од других облика управног надзора.<sup>3</sup>

Инспекцијске послове непосредно обавља овлашћено службено лице – инспектор, који ужива самосталност у раду, има знатне прерогативе, али и појачану одговорност.<sup>4</sup> Савезним и републичким законима, којима се регулише правни положај појединих инспекцијских служби предвиђана су, по правилу, детаљна овлашћења односно права за инспекторе одговарајуће инспекције, која су специфична за односну инспекцију.

Инспекцијски надзор у Црној Гори уређује се посебним законом,<sup>5</sup> што предвиђа и Закон о државној управи Црне Горе.<sup>6</sup> У Србији су током 2002. године на иницијативу Савета за државну управу израђени модели закона о инспекцијском надзору и управној инспекцији, као и модел новог закона о државној управи. Уместо некадашњег Савезног управног инспектората, данас на нивоу државне заједнице Србије и Црне Горе не постоје прописи који регулишу питање инспекција. Законом о Савету министара<sup>7</sup> одређује се да Савет министара утврђује политику извршавања, обезбеђује извршавање и непосредно извршава законе, подзаконске акте, одлуке и друге опште акте.<sup>8</sup> У раду ће даље бити об-

---

3 Марковић Р., *Управно право*, друго поправљено и проширено издање, Београд, 2002, страна 236.

4 Томић З., *Управно право*, четврто дотерано издање, Београд, 2002, страна 261.

5 Закон о инспекцијској контроли, *Службени лист Републике Црне Горе*, број 50/92.

6 Члан 19, став 2 Закона.

7 *Службени лист Србије и Црне Горе*, број 21/2003.

8 Члан 5, став 1 Закона о Савету министара.

рађена питања овлашћења инспектора и њихове посебне одговорности, однос савезних и републичких инспекција, ефикасност инспекција и надзор над инспекцијама и над инспекторима.

## ОВЛАШЋЕЊА ИНСПЕКТОРА

Инспектори су самостални у свом раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима и лично су одговорни за свој рад руководиоцу органа инспекције и одговарајућем министру, односно министарству у чијем се саставу налазе.<sup>9</sup> О појавама битнијег нарушавања самосталности и незаконитог утицаја на његов рад инспектор обавештава министра. Инспекторе у републици именује и разрешава дужности републичка влада, па су због тога одговорни и републичкој влади.

Инспекцијске послове може обављати лице које има високу стручну спрему одговарајућег смера, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства.<sup>10</sup> Изузетак предвиђен Законом о државној управи Србије дозвољава могућност да поједине мање сложене послове инспекцијског надзора обављају инспектори који имају вишу стручну спрему.<sup>11</sup> Члан 4, став 1 Модела закона о инспекцијском надзору предвиђа да инспекцијске послове може обављати лице које има високу стручну спрему одговарајућег смера, положен државни стручни испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства на тим или сродним управним пословима.

Поступак вршења инспекцијског надзора одвија се према правилима савезног Закона о општем управном поступку<sup>12</sup>, уз одступања и допуне у смислу одговарајућих посебних процесних прописа у појединим материјама. Савет за државну управу Републике Србије септембра 2002. године израдио је Модел закона о инспекцијском надзору којим се утврђују обавезе и овлашћења инспектора, уређује поступак вршења инспекцијског надзора и извршења мера и друга питања од значаја за вршење инспекцијског надзора.<sup>13</sup>

У појединим прописима који регулишу материју инспекцијског надзора предвиђена је могућност да се против решења инспектора може уложити посебно правно средство – приговор. По пра-

---

9 Видети: Марковић Р., *Управно право*, друго поправљено и проширено издање, Београд, 2002, страна 238.

10 Упоредити: члан 33 став 1 Закона о државној управи (*Службени гласник Републике Србије*, број 20/92) и члан 5 став 1 Закона о државним службеницима Републике Црне Горе (*Службени лист Републике Црне Горе*, број 45/91).

11 Упоредити: члан 33 став 2 Закона о државној управи.

12 *Службени лист СРЈ*, број 33/97.

13 Члан 1 Модела закона о инспекцијском надзору.

вилу, по приговору се поступа као по жалби у управном поступку. Решење донето по приговору сматра се првостепеним решењем.

Правило је да се против првостепеног решења инспектора може у року од 8 дана од дана достављања решења изјавити жалба другостепеном органу. Жалба не одлаже извршење наређених мера, односно извршење решења.

Поред општих права и дужности у вршењу инспекцијског надзора<sup>14</sup>, инспектор у границама овлашћења може предузети и посебне мере и радње<sup>15</sup> које предвиђа Закон о државној управи Републике Србије.<sup>16</sup>

Инспекције су по правилу овлашћене да предузимају како корективне тако и репресивне мере. Изузетак представљају инспекције у Француској и у одређеним областима у Италији где инспекције немају управна овлашћења, већ само утврђују стање и

---

14 Према члану 23 Закона о државној управи и члану 6 Закона о инспекцијској контроли (*Службени лист Републике Црне Горе*, број 50/92) инспектор има право и дужност да у вршењу инспекцијског надзора:

- прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију,
- саслуша и узима изјаве од одговорних и заинтересованих лица,
- прегледа пословне просторије, објекте, постројења, уређаје, предмете и робу,
- узима узорке робе и других предмета и предузима друге радње и мере ради обезбеђења доказа (анализе, експертне и слично),
- наређује мерења која обавља друга стручна организација кад предузеће или друга организација сама или преко одређене стручне организације врши мерења у одговарајућим областима, а резултати мерења пружају основ за то,
- предузима друге мере и радње за које је овлашћен законом, односно уредбом, док само црногорски Закон о инспекцијској контроли предвиђа да инспектор:
- узима у поступак захтеве и пријаве грађана, предузећа и других организација и о свом поступању обавештава подносиоца захтева, односно пријаве,
- предлаже превентивне мере у циљу спречавања повреде закона и других прописа и
- утврђује идентитет лица, као и друге чињенице и околности од интереса за вршење инспекцијског надзора.

15 Инспектор може:

- наложити решењем извршење мера и радњи уз одређивање потребног рока,
- изрећи мандатну казну,
- поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка,
- издати привремена наређења, односно забране, у складу са законом,
- донети мере обезбеђења у случају опасности по живот и здравље људи или за друге јавне интересе,
- обавестити други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан,
- покренути иницијативу код овлашћеног органа за обустављање извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта органа или организације која врши послове државне управе, односно за обустављање извршења општег акта предузећа, установе и друге организације ако нису у складу са Уставом и законом,
- предузимати друге мере и радње за које је законом и другим прописом овлашћен.

16 Упоредити: члан 26 Закона о државној управи, *Службени гласник Републике Србије*, број 20/92.

саветодавно делују на старешину органа у чијој је надлежности предузимање управних мера.

Закон о државној управи<sup>17</sup> Црне Горе прописује да се контрола рада органа државне управе остварује вршењем управног и другог надзора, судском контролом и другим облицима контроле, у складу са законом.<sup>18</sup> Управна инспекцијска служба врши надзор над законитости унутрашњих односа у државним органима, посебно у органима и организацијама државне управе.<sup>19</sup> Надзор се врши над применом правила инспекцијског поступка која се односе на ефикасност и ажурност у решавању управне ствари, стручну спрему инспектора, поступак у складу са правилима инспекцијског поступка, канцеларијском пословању инспекција, вођењу евиденција о извршеним инспекцијским прегледима, јавности рада инспекција, равноправности употребе језика и писма у инспекцијском поступку.<sup>20</sup> Савет за државну управу Републике Србије септембра 2002. године израдио је Модел закона о управној инспекцији. Предвиђено је да управни инспекторат, као орган у саставу Министарства за државну управу и локалну самоуправу, врши надзор над применом закона и других прописа из области државне управе и радних односа, Закона о општем управном поступку и посебних управних поступака, поступака у остваривању права грађана пред надлежним органима и организацијама, и прописа о канцеларијском пословању и вођењу евиденција.<sup>21</sup>

За испитивање одговорности и ефикасности инспектора као вршилаца управног надзора у правном систему СР Југославије, односно република у њеном саставу, од посебног значаја био је законски институт вршења надзора над радом органа и инспекција. У вршењу надзора над радом органа, а самим тим и инспекција, управна инспекција има различита овлашћења, при чему доминирају превентивна овлашћења која се остварују кроз указивање или упозоравање органа на утврђене незаконитости, што је било карактеристично код Савезне управне инспекције и још увек је одлика управне инспекције у Србији, док су репресивна овлашћења карактеристична код управне инспекције у Црној Гори. Тако нпр. у случајевима неизвршења, несавесног, немарног или неблаговременог вршења службеничких обавеза или прекорачења овлашћења инспектора која се односе на примену правила управног поступка, одлучивања, вођења прописаних евиденција, канцеларијског пословања, одбијања или давања нетачних података управном инспекто-

---

17 *Службени лист Републике Црне Горе*, број 38/2003.

18 Члан 6, став 2 Закона.

19 Томић З., *Управно право*, четврто дотерано издање, Београд, 2002, страна 262.

20 Видети члан 29 Закона о инспекцијској контроли.

21 Члан 1, став 1 Модела закона о управној инспекцији.

ру, управни инспектор може надзираном инспектору изрећи новчану казну која представља плату за последњи месец умањену за тридесет процената, покренути дисциплински поступак против инспектора и изрећи меру забране вршења инспекцијских послова која траје до окончања дисциплинског поступка.<sup>22</sup>

Управни инспектор има овлашћења да другом инспектору, који не испуњава прописане услове за именовање, односно постављење, забрани обављање инспекцијских послова и старешини органа нареди отклањање неправилности.<sup>23</sup> На овај начин у потпуности је обезбеђен веома строг надзор над инспекцијама, што је неопходно ако се има у виду њихова улога у правном поретку.

У случајевима када су испуњени услови за изрицање, управни инспектор може донети следеће управне мере:

- 1) новчана казна до 30% плате службеника за последњи месец и
- 2) забрана обављања послова службенику на управним пословима, пословима вођења евиденција, или канцеларијског пословања.

Управна мера забране вршења посла службенику на наведеним пословима траје до окончања дисциплинског поступка, а у случају њеног изрицања инспектор је дужан да у року од осам дана поднесе захтев за покретање дисциплинског поступка. Наведене законске управне мере су додатна овлашћења управних инспектора чији је циљ заштита управних функција, у најширем смислу речи, односно заштита управно-правних односа, заштита управних власти и њиховог угледа, заштита права грађана и правних лица, која се остварују у управном поступку, заштита службеничких односа, заштита службеничке дисциплине и заштита угледа државе.

Треба уочити разлику између наведених управних мера и одређених дисциплинских санкција, односно мера које се могу предузети у дисциплинском поступку, с обзиром на њихову другу правну природу и значење.

Између управне мере – новчане казне службеника и дисциплинске мере – новчане казне која се изриче у поступку утврђивања дисциплинске одговорности службеника због повреде службеничких дужности има сличности. Разлика је у томе што управну меру изриче управни инспектор, а дисциплинску меру старешина органа и у томе што се у првом случају ради о предузимању управне мере у вршењу инспекцијске контроле од стране управне инспекције, као органа државне управе, чији је циљ правилно обављање управ-

---

<sup>22</sup> Видети члан 30 Закона о инспекцијској контроли.

<sup>23</sup> Члан 31 Закона о инспекцијској контроли.

не функције, као заштитног објекта, док је у другом случају реч о дисциплинској казни као изразу потребе за правилним вршењем службе и потребним нивоом одговорности у вршењу радних дужности у органу и чији је заштитни објекат сам службенички однос (разликовање по циљу).

Друга управна мера – забрана вршења послова службенику на одређеним дужностима – има доста сличности са мером суспензије (удаљења) службеника са дужности која се примењује у поступку утврђивања одговорности службеника за повреде радних дужности и дисциплине. Разлика се огледа у првом реду у погледу носиоца овлашћења за изрицање ових мера. Управну меру забране вршења послова службенику изриче управни инспектор, а привремену меру удаљења са рада у току трајања дисциплинског поступка према службенику – старешина органа или друго лице које он овласти. Разлика се огледа и у природи и циљевима ових мера, јер се у првом случају ради о предузимању управне мере од стране органа инспекцијске контроле, чији је циљ правилно и законито вршење управе, као заштитног објекта, док се у другом случају ради о предузимању мере чији је циљ, поред заштите управне делатности, правилно вршење службе у органу, као заштитном објекту. Дакле, ове разлике огледају се у носиоцима (доносиоцима аката) који их предузимају, те у природи и циљевима њихових заштитних објеката.

Оваква врста надзора над радом инспекција позната је и у Македонији, где су посебним Законом о управној инспекцији такође уређена права, дужности, надлежности и овлашћења управне инспекције у вршењу надзора над радом органа управе, а самим тим и инспекција. Овде управни инспекцијски надзор, у складу са својим надлежностима, врше локалне и републичка управна инспекција<sup>24</sup>, а инстанциони надзор над управним актима локалне управне инспекције непосредно републичка управна инспекција.<sup>25</sup>

## ПОСЕБНА ОДГОВОРНОСТ ИНСПЕКТОРА

Приликом обављања инспекцијског надзора инспектор је дужан поступати на такав начин да чува пословну, службену, војну и државну тајну. Организације и државни органи дужни су да инспектора упозоре шта се по прописима, односно, по њиховим општим актима сматра тајном. Инспектор је дужан да чува, као службену тајну, податке до којих дође приликом вршења надзора или које му органи, организације и грађани доставе у вршењу

---

<sup>24</sup> Члан 3 Закона за управната инспекција.

<sup>25</sup> Члан 19 Закона за управната инспекција.

надзора,<sup>26</sup> као и да предузима и предлаже потребне превентивне мере и акције са циљем спречавања повреде закона и других прописа. Такође, дужан је да узме у поступак пријаве грађана, предузећа и других организација у вези са пословима из њихове надлежности и да о резултатима поступка обавести подносиоца пријаве. У спровођењу инспекцијског поступка, Закон о државној управи Србије посебно одређује да о сваком извршеном инспекцијском прегледу и радњама, инспектор саставља записник који садржи налаз стања и предложене, односно наложене мере.

Органи инспекције дужни су путем штампе и других облика јавног информисања, као и на други начин обавештавати грађане о појавама установљеним у спровођењу надзора за које су грађани непосредно заинтересовани и учинити им доступним годишње извештаје о својој делатности.<sup>27</sup> Још је Стјепановић Н. указивао на потребу обезбеђења најшире јавности рада инспекцијских органа.<sup>28</sup>

Инспектор посебно одговара ако у вршењу надзора не предузме, не предложи или не одреди меру за коју је овлашћен, ако не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости, односно неправилности, и ако прекорачи границе овлашћења. Према члану 28 став 4 Модела закона о инспекцијском надзору инспектор је одговоран и ако под утицајем појединих органа или лица пропусти да изврши радњу и предузме мере које је на основу закона био дужан да изврши, односно предузме. Такође, инспектор обавештава функционера који руководи органом државне управе о појавама битнијег нарушавања самосталности и незаконитог утицаја на његов рад.

Специфичност радно-правног положаја инспектора огледа се и у утврђивању посебних случајева његове одговорности, које немају остали службеници. Случајеви посебне одговорности инспектора јединствено су уређени, што представља значајан напредак у уређивању ове материје.

Као посебни случајеви одговорности утврђују се случајеви када инспектор:

- 1) у вршењу инспекцијског надзора не предузме, предложи или одреди меру на коју је овлашћен;
- 2) ако не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости односно неправилности;
- 3) ако прекорачи границе (*законска*) овлашћења,<sup>29</sup> а по црногорском Закону о инспекцијској контроли још и:

<sup>26</sup> Упоредити: члан 32 Закона о државној управи Србије.

<sup>27</sup> Упоредити: С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Уједно њраво: оишии гео*, Београд, 2002, страна 397.

<sup>28</sup> Упоредити: Стјепановић Н., *Уједно њраво у СФРЈ, оишии гео*, књига II, Београд, 1973, страна 417.

<sup>29</sup> Упоредити члан 24 Закона о државној управи Србије.



4) ако под утицајем појединих органа или лица пропусти да изврши радњу и предузме мере које је на основу закона био дужан да изврши, односно предузме.<sup>30</sup>

У Републици Србији инспектори подлежу општем режиму одговорности, као и сви остали радници у органима државне управе, без обзира што су Законом о државној управи утврђени и посебни случајеви одговорности инспектора. Недостатак посебних облика одговорности (разрешење), по нашем мишљењу, представља битан недостатак законске регулативе. Тај недостатак има за последицу неравноправан однос права и обавеза инспектора, с једне стране и њихове одговорности, са друге стране, у смислу занемаривања њихове појачане одговорности.

За разлику од таквог начина уређења, прописима Црне Горе су уређени и посебни случајеви одговорности инспектора, тј. случајеви њиховог разрешења.<sup>31</sup>

Законодавац је у Црној Гори, у складу са посебном улогом инспектора, његовим овлашћењима и одговорностима, исправно утврдио и посебне случајеве његовог разрешења. Ово је битно због тога што су инспектори постављена лица и што стога треба да подлежу не само општим, већ и посебним институтима одговорности, с обзиром да институт постављења, односно разрешења има јавноправну компоненту која се огледа у давању или одузимању управно-правних овлашћења. Стога је наша оцена да је ова материја квалитетније уређена прописима Црне Горе, и да би је требало на сличним основама уредити и на нивоу Републике Србије.

Ако инспектор оцени да је повредом прописа учињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда радне дуж-

---

30 Упоредити члан 27 Закона о инспекцијској контроли.

31 Тако ће инспектор бити разрешен:

- 1) ако сам писмено затражи,
- 2) ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци, или за кривично дело које га чини недостојним дужности инспектора,
- 3) ако се утврди да није имао услове за постављење,
- 4) ако се на прописан начин утврди да је трајно изгубио способност за обављање послова инспекцијског надзора,
- 5) ако се утврди да у обављању инспекцијског надзора подлеже интервенцијама и утицајима, или да постоје други разлози који га чине неподобним за вршење послова инспекцијског надзора,
- 6) ако се бави другом делатношћу, врши услуге другим државним органима, предузећима, установама и грађанима, над којима врши надзор,
- 7) ако своју дужност не обавља уредно, савесно и одговорно и
- 8) у другим случајевима прописаним законом за престанак службе. Ако је инспектор разрешен из разлога утврђених тачком 1) и 4) не престаје му служба, већ може бити распоређен и на друге послове у том или другом државном органу. У осталим случајевима, даном разрешења инспектору престаје служба (облигаторни карактер – обавезно разрешење). (Упоредити члан 28 Закона о инспекцијској контроли.)

ности над чијом применом врши надзор, дужан је, без одлагања да поднесе пријаву за учињено кривично дело или привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, односно захтев за покретање поступка за утврђивање одговорности због повреде радне дужности.<sup>32</sup>

Уколико у вршењу инспекцијског надзора дође до сазнања да општи акт органа или организације није у сагласности са законом или другим прописом, инспектор ће указати на то органу или организацији који је тај акт донео и предложити да се утврђене незаконитости, односно неправилности, отклоне најдуже у року од 60 дана. Ако орган или организација не поступи по предлогу, инспектор обавештава о томе орган надлежан за предузимање мера против аката који нису у складу са Уставом, законом и другим прописима.<sup>33</sup>

## ОДНОСИ САВЕЗНИХ И РЕПУБЛИЧКИХ ИНСПЕКЦИЈА

Укупни односи савезних и републичких органа, а самим тим и инспекција, засновани су на принципу самосталности и без елемената хијерархије и субординације.

Спровођење инспекцијског надзора на нивоу федерације било је организовано на два начина. С једне стране, постојали су посебни савезни инспекторати, а са друге одређени инспекцијски послови обављани су у оквиру одговарајућих савезних министарстава. На нивоу Савезне Републике Југославије постојало је седам савезних инспектората и то: 1) Савезни тржишни инспекторат, 2) Савезни девизни инспекторат, 3) Савезни ваздухопловни инспекторат, 4) Савезни управни инспекторат, 5) Савезни санитарни инспекторат, 6) Савезни буџетски инспекторат и 7) Савезни саобраћајни инспекторат. Ниједан од ових седам инспектората није самосталан орган, већ је у саставу одговарајућег савезног министарства.<sup>34</sup>

На нивоу Републике Србије све послове инспекцијског надзора врше министарства, уколико поједини послови инспекцијског надзора нису законом поверени органима општина, градова, града Београда и аутономних покрајина. То значи да покрајински органи и органи локалне самоуправе немају никада изворна инспекцијска овлашћења, већ само онда када им је то изричито поверено зако-

---

<sup>32</sup> Упоредити члан 30 Закона о државној управи.

<sup>33</sup> Упоредити члан 31 Закона о државној управи.

<sup>34</sup> Упоредити чланови 21, 22, 24, 26, 28 Уредбе о образовању савезних министарстава и других савезних органа и организација (*Службени лист СРЈ*, број 27/98, 42/98).

ном. Успостављен је централизован систем организације инспекцијског надзора, који се децентрализује само по основу законског делегирања надлежности и овлашћења, односно поверавања вршења послова инспекцијског надзора.

За разлику од некадашњих међусобних односа савезних и републичких органа, законима република успостављају се нешто другачији односи између органа државне управе и органа локалне управе, а самим тим и односи између републичких и локалних инспекција. Поред сарадње и обавештавања, међусобни односи органа државне и локалне управе заснивају се и на надзорним овлашћењима државних органа над органима локалне управе, којима се обезбеђује законитост рада и ефикасност вршења послова локалне управе. При томе је приметно да се ови односи различито успостављају и уређују у Србији и Црној Гори. Наиме, анализа законодавства Црне Горе показује да се односи републичких и локалних инспекција посебно не уређују, већ се ти односи успостављају у оквирима укупних односа органа државне и локалне управе. То практично значи да између републичких и локалних инспекција не постоје непосредни односи хијерархије и субординације. За разлику од правних решења Црне Горе, прописима Србије детаљно се уређују права и дужности републичких инспекција према покрајинским и локалним инспекцијама. Карактеристику тих односа чини хијерархија и субординација републичких над покрајинским и локалним инспекцијама, која произлази из карактера инспекцијских послова (када ове послове обављају органи покрајине или локалне самоуправе, врше их само као поверене послове). У том смислу, републичке инспекције имају право и дужност да инспекцијама на нивоу локалне самоуправе:

– издају обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да контролишу њихово извршавање,

– остварују непосредан надзор над радом покрајинских и локалних инспекција и предузимају друге мере.<sup>35</sup>

Разматрана правна решења Републике Србије у области регулисања односа између републичких и покрајинских и локалних

---

35 Тако републичке инспекције:  
– организују заједничке акције са инспекторима у органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина увек када то потребе захтевају,  
– траже извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора,  
– врше непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима, ако их локални органи не врше,  
– одузимају овлашћење од инспектора, који не обавља послове благовремено, стручно, законито и савесно и предлажу утврђивање одговорности у органу општине, града Београда, градова и аутономних покрајина.

инспекција су потпунија, али не нужно и боља, с обзиром да решења у Црној Гори елиминишу субординацију, која се као принцип превазилази и замењује флат системом организовања управе широм света.

## ЕФИКАСНОСТ ИНСПЕКЦИЈА

Активност инспекцијског надзора (контроле) остварује се: увидом у пословање и поступање организација и грађана у погледу придржавања закона, прописа и општих аката; изрицањем управних мера; покретањем иницијатива за оцену законитости и уставности општих аката и предузимањем других радњи предвиђених законом.<sup>36</sup>

Контрола има специфичан задатак да побољшава функционисање организације, успешност пословања и подиже ефикасност, а посебно јединственост и усклађеност функционисања рада.

Инспекцијски посао често је мултидисциплинаран (захтева поред познавања права и познавање других области), стога техничким инспекцијама (у којима су инспектори инжењери) или санитарном и здравственом надзору (у којима су инспектори по правилу, лекари) проблем представља вођење поступка и правилна примена правила поступка. С обзиром да техничка опремљеност многих, а посебно техничких инспекција, не задовољава потребе и често отежава рад тих инспекција, чак и онда када постоје стручни кадрови, услед чега се непотпуно контролише извршавање оних прописа чија је контрола условљена коришћењем одговарајуће опреме, потребно је да се најхитније обезбеде одговарајућа материјална и техничка средства неопходна за оперативан и ефикасан рад инспекцијских органа.<sup>37</sup>

Недостаци инспекцијских кадрова свакако утичу на неефикасност инспекцијског надзора и немогућност да се целокупно подручје надзора покрије на квалитетан начин. На ове недостатке делују и објективне околности, као што су стручна спрема, природа послова и материјално-финансијски положај инспектора.

Лош материјално-финансијски положај инспектора често је узрок неправдења или неблаговременог праћења измена прописа чије извршење обезбеђују. Ове околности имају за последицу да инспекције не спроводе поступак у складу са законом, при чему се записници не састављају на прописан начин, не доносе се неопходни

---

<sup>36</sup> Члан 14 Закона о државној управи Републике Србије.

<sup>37</sup> Видети: Стјепановић Н., *Управно право у СФРЈ, општи гео*, књига II, Београд, 1973, страна 416.

управни акти за отклањање неправилности, већ се њихово отклањање налази у записницима и када нема основа за такво поступање, решења инспектора су непотпуна и несагласна одредбама Закона о управном поступку. У општинама у којима има за то услова, а посебно у онима у којима су инспекцијски кадрови бројни, могу се стварати повољнији услови за адекватније и стимулативније награђивање инспекцијских кадрова, сагласно значају, сложености и условима рада ових кадрова.<sup>38</sup>

Од спољашњих фактора који утичу на ефикасност остваривања функције инспекцијског надзора треба пре свега истаћи нормативну неусаглашеност прописа са новим правним системом, недостатак одговарајућих прописа у појединим управним областима којима треба уређивати инспекцијски надзор, као и превазиђеност и непрецизност неких прописа. Ради се о потреби усаглашавања једног броја материјалних закона којима се такође усклађује инспекцијски надзор са новим уставима и прописима о државној управи, како би се уклонили проблеми сукоба надлежности појединих инспекција, успоставили адекватни односи државних и локалних инспекција у складу са њиховим надлежностима у датим управним областима (нарочито комуналној, урбанистичкој, грађевинској).

Застарелост појединих норматива и стандарда, или њихов раскорак са реалним друштвеним стањем и реалним материјалним могућностима веома често доводи инспекцијске органе у незавидан положај, ситуацију да сами, по сопственом нахођењу, цене домашај и могућност објективне примене ових прописа, што представља реалну подлогу за вршење утицаја на њихов рад, али и узрок њихове демотивисаности и пасивности. Као један од захтева у циљу унапређивања организације и рада инспекцијских служби поставља се остварење најнепосредније сарадње инспекцијских и пореских органа, прекршајних органа, правосудних органа, органа унутрашњих послова и других одговарајућих органа како би се обезбедила максимална међусобна информисаност, синхронизованост акција и ефикасност у предузимању мера.<sup>39</sup>

Данас је у нас актуелна тежња да се установи пракса вршења одговарајуће провере знања, стручности и практичне умешности инспектора како у поступку њиховог запошљавања тако и током рада. Усавршавањем ових специфичности створиће се услови не само за ангажовање квалификованих кадрова који су досад били дефицитарни у поједним инспекцијским службама, већ и смањити флукуација квалификованих кадрова из ових служби.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Стјепановић Н., *Управно право у СФРЈ, ојшићи гео*, књига II, Београд, 1973, страна 415.

<sup>39</sup> Видети: Стјепановић Н., *истио*, страна 416.

<sup>40</sup> Стјепановић Н., *истио*, страна 415.

Недавно је на нашим просторима урађена студија развоја информационог система инспекцијских служби у Србији и реализован прототип рачунарског система – први пут испробан у златиборском округу, а планира се његова примена и у другим окрузима и министарствима. Пројектовано и имплементирано решење треба да омогући ефикасно планирање инспекцијског надзора у циљу постизања оптималног обухвата и да обезбеди циљани приступ са становишта појава које инспекција контролише. Ово решење, осим тога, омогућава ефикасније евидентирање објеката надзора и праћење њиховог стања, олакшава генерисање пратећих докумената – налога, записника о извршеном инспекцијском прегледу и решења – и своди административно-техничке послове на најрационалнију меру.

Реализованим информационом системом омогућава се лак приступ подацима важним за рад непосредних извршилаца, пружа се подршка процесу инспекцијског надзора и обезбеђује рационализација коришћења расположивих ресурса. Овај систем је још половином новембра 1998. године презентован јавности.

Пројекти оваквог типа уливали су наду у бољи и ефикаснији инспекцијски надзор у нашој земљи у будућности.

Квалитет персоналног супстрата сваког управног организма незамислив је без високог нивоа службеничке етике, која представља систематизовану област посебних етичких норми које се тичу личног понашања и односа државних службеника према држави, друштву и појединцу у манифестацији управне власти. Правила службеничке етике пројектују своје циљеве у четири смера:

- 1) према грађанима,
- 2) према држави и друштву у целини,
- 3) према управној организацији и
- 4) према радним дужностима.

Импликације из овог односа добијају у позитивном праву, дисциплинско-правну димензију кроз санкционисану одговорност у обављању службеничке дужности. Овом елементу (етичком) претходи низ предуслова економске и социјалне природе.

Једну од гаранција за достизање високог нивоа службеничке етике представља и Кодекс понашања лица одговорних за примену закона који је усвојила Генерална скупштина ОУН 17. децембра 1979. године.<sup>41</sup> Време је да помишљамо на увођење Етичког кодекса и код нас.

---

<sup>41</sup> Видети Rosenbloom D., *Public Administration*, New York, 1986, страна 478, 479; Томић Н., „Положај запослених у јавној управи – елементи упоредно-правне анализе“, *Правни живоић*, том I, број 9, Београд, 1996, страна 803, 804.

## НАДЗОР НАД ИНСПЕКЦИЈАМА И НАД ИНСПЕКТОРИМА

Без обзира на то што су инспекције самосталне у раду, и њихов рад се мора надзирати, с обзиром на то да се заснива на строгим принципима легалитета, али и њиховој ефикасности и квалитету. Инспекцијски надзор подлеже, превасходно, инстанционом надзору ресорних министарстава, али се посредно кроз уставно-судску и управно-судску праксу може ценити и законитост њиховог рада.

Савет за државну управу Републике Србије октобра 2002. године израдио је Модел закона о државној управи, који прописује да органи државне управе врше управни надзор над инспекцијским надзором и другим облицима управног надзора који су утврђени законом.<sup>42</sup>

Инспекције подлежу различитим облицима надзора:

1) надзору који врши старешина органа у погледу квалитета и ефикасности рада инспекција, извршавања планова и програма рада, надзору над законитошћу првостепених управних аката инспекција (инстанциони надзор);

2) надзору над законитошћу рада инспекција који врше посебни органи (као што је управна инспекција);

3) надзору републичких инспекција над радом локалних и покрајинских инспекција; и

4) судском надзору над другостепеним управним актима министарстава и других органа управе у чијем саставу су инспекције. Нешто више ћемо рећи о прва два облика надзора.

1) Питање надзора над радом инспекција за који су задужене старешине органа јесте у уској вези са одговорношћу инспектора у обављању њихових послова и институтом разрешења инспектора. Надзор над радом инспекције обухвата надзор над извршавањем планова и програма рада инспекције, као и могућност предузимања одговарајућих дисциплинских мера у случају њиховог неизвршења.

Код инстанционог надзора – овлашћење старешине органа да оцењује законитост првостепеног управног акта инспекције произлази из прописа којима се уређује организација и начин рада органа управе, као и из Закона о општем управном поступку којим је уређен поступак инстанционог надзора. При томе, независно од тога која је инспекција донела управни акт – републичка или

---

<sup>42</sup> Члан 45, став 1 Модела закона о државној управи.

локална, инстанциони надзор је у надлежности министра, односно ресорног министарства.

2) У Србији и Црној Гори управна инспекција уређена је Законом о државној управи, односно Законом о инспекцијској контроли, док је на савезном нивоу била уређена Уредбом о раду савезног управног инспектората.<sup>43</sup>

Уредбом о раду савезног управног инспектората (члан 12) било је предвиђено да ће у случајевима злоупотребе службеног положаја или прекорачења овлашћења која се односе на примену правила управног поступка, као и у случајевима неизвршења и несавесног, неблаговременог или немарног вршења службених обавеза, невођења или неуредног вођења прописаних евиденција и канцеларијског пословања и издавања, одбијања или давања нетачних података савезном управном инспектору потребних за остваривање његове функције, Инспекторат у року од осам дана предложити надлежном функционеру покретање дисциплинског поступка против одговорног лица.

Запослени у јавној управи могу се схватити као „чуvari“ савремене „управне“ државе, али то намеће питање ко чува „чуваре“? Они морају бити одговорни, јер неки облици њиховог рада могу довести до озбиљних повреда слобода и права грађана.<sup>44</sup>

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Анализа положаја инспекцијског надзора у систему организације и вршења власти указује: 1) да је инспекцијски надзор најпре део надзорног система уопште, с обзиром на то да му је функција усмерена на посматрање, упоређивање, оцењивање рада и понашања надзираних субјеката, као и на евентуалну интервенцију коју може предузети; као и

2) да је инспекцијски надзор превасходно управно-надзорна делатност коју остварују органи управе са специфичним управним овлашћењима, те у том смислу и представља специјализовани облик управног надзора.

Законодавац је у Црној Гори, у складу са посебном улогом инспектора, његовим овлашћењима и одговорностима, с разлогом утврдио и посебне случајеве њиховог разрешења. Ово је битно због тога што су инспектори постављена лица и зато треба да подлежу не само општим, већ и посебним институтима одговорности. Про-

---

<sup>43</sup> *Службени лист СРЈ*, број 24/95.

<sup>44</sup> Rosenbloom D., *Public Administration*, New York, 1986, страна 454.



писима Црне Горе је ова материја квалитетније уређена и требало би је на сличним основама уредити и на нивоу Републике Србије.

С обзиром на мултидисциплинарност инспекцијских послова, различите недостатке инспекцијских кадрова, нормативну неусаглашеност прописа, застарелост појединих норматива и стандарда или њихов раскорак са реалним друштвеним стањем и реалним материјалним могућностима очигледно је да је пред нашим законодавцем велики посао. Да имамо разлога за оптимизам уверава нас рад на амбициозно замишљеним пројектима нових информационих система у циљу стварања бољег и ефикаснијег инспекцијског система у државној заједници Србије и Црне Горе. „Non siamo perfecti, ma meglio ogni giorno“, односно „нисмо савршени, али се поправљамо свакога дана“ (Данило Адриани).

Данас су у нас актуелни и покушаји да се установи пракса одговарајуће провере знања, стручности и практичне умешности инспектора, а све ради обезбеђења на дуги рок њихове ефикасности и успешности. Уз то потребно је да се и даље предузимају мере у циљу побољшања материјалног положаја, услова и средстава рада инспекцијских служби.

Квалитет персоналног супстрата сваког управног организма незамислив је без високог нивоа службеничке етике. Зато се у овом смислу могућност применљивости Етичког кодекса јавних службеника, у нашим условима може сходно разматрати и у односу на инспекцијски кадар.

Не треба губити из вида да инспекцијске мере нису управљене само на отклањање утврђених неправилности, већ и на отклањање могућих последица које могу настати повредом прописа. Проучавањем искустава страних земаља у области организације и функционисања служби које обављају инспекцијски надзор, као и облика одговорности инспектора и ефикасности њиховог деловања чини се да се може стећи бољи увид у начине поступања који су најповољнији за нашу државу, а у сваком случају могу се издвојити решења применљива на наше услове и доградити се уз помоћ домаћих искустава, а у складу са домаћим условима. Професионална и непристрасна инспекцијска служба са одговарајућом мотивацијом, која има за циљ квалитет и ефикасност у контролисању уз јасно установљену одговорност за рад, стабилна, али отворена за промене, представља неопходан услов за изградњу правне државе.